

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Hauptgeschäftsführer Dr. Alexander Schink

Landkreistag NW Postfach 33 03 30 40436 Düsseldorf

An die
Mitglieder des Ausschusses für Kommunalpolitik
Mitglieder des Ausschusses für Kinder, Jugend und Familie
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

Lilienchronstraße 14
40472 Düsseldorf

Postfach 33 03 30
40436 Düsseldorf

Zentrale: 0211/96508-0
Direkt: 0211/96508-23
Mobil: 0173/5422723
Telefax: 0211/96508-50
E-Mail: schink@lkn-w.de

Datum: 10.10.2002

Aktenz.: GFG 2002

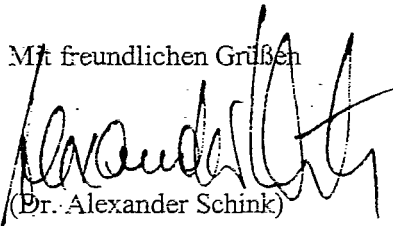
Gemeindefinanzierungsgesetz 2002/Haushaltsbegleitgesetz 2002



Sehr geehrte Damen und Herren,

zur Vorbereitung der für den 07. November 2001 vorgesehenen Anhörung der kommunalen Spitzenverbände vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik übersende ich die anliegende Stellungnahme des Landkreistages Nordrhein-Westfalen.

Mit freundlichen Grüßen


(Dr. Alexander Schink)

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Stellungnahme des Landkreistages Nordrhein-Westfalen zum GFG 2002 und Haushaltsbegleitgesetz 2002

Zum Entwurf des GFG 2002 und des Haushaltsbegleitgesetzes 2002 nehmen wir wie folgt Stellung:

Dem Entwurf des GFG 2002 können wir nur in Teilen zustimmen, nämlich soweit es um die Höhe der Schlüsselzuweisungen, der Investitionspauschale, der Zweckzuweisungen und die Schulpauschale geht. Im übrigen lehnen wir den Entwurf ebenso wie die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2002 verbundenen kommunalen Belastungen entschieden ab.

Unsere ursprüngliche Erwartung, dass die kommunalen Haushalte trotz der ersten Wirkungen der Steuerreform finanziell im Jahre 2002 noch relativ ungeschoren davonkommen würden, wird sich, werden beide Gesetzentwürfe verabschiedet, nicht bewahrheiten. Vielmehr wird das, was den Kommunen im Jahre 2002 mehr an Schlüsselmasse gegeben wird, unmittelbar durch Vorwegabzüge im GFG für die Krankenhausfinanzierung (81 Mio. €) und das Haushaltsbegleitgesetz wieder genommen mit dem Ziel, den Landeshaushalt zu sanieren. Insgesamt geht es um Belastungen der kommunalen Familie in Höhe von 183 Mio. €. Dies können wir schon deshalb nicht akzeptieren, weil die dafür gegebene Begründung, die Finanzsituation der Kommunen habe sich im Vergleich zu der des Landes positiver entwickelt, unzutreffend ist. Zudem treffen die Kürzungen die kommunalen Gebietskörperschaften in einer finanziell extrem schwierigen Lage, wie der Rückgang kommunaler Steuereinnahmen als Folge der konjunkturellen Lage sowie die dramatischen Rückgänge in der Gewerbesteuer drastisch belegen. Die den Kommunen in Folge des Haushaltsbegleitgesetzes zugemuteten Mehrausgaben können von ihnen deshalb nicht getragen werden. Für die Kreise gilt dies um so mehr, als sie wegen der Kosten der Hilfe zur Pflege, die sie in kommenden Haushaltsjahr in Höhe von weiteren 25 % tragen müssen, eine Entlastung in Höhe der finanziellen Mehrbelastung bei der Landschaftsumlage nicht erfahren werden. Vor allem wegen der gestiegenen Kosten der Eingliederungshilfe wird der Landschaftsverband Rheinland trotz Ausweisung eines Defizits in Höhe von 80,5 Mio € die Landschaftsumlage nicht senken können; der Landschaftsverband Westfalen-Lippe hat eine Senkung um

0,2 Punkte angekündigt. Finanzielle Spielräume sind in den Kreisen deshalb zur Deckung der finanziellen Mehrbelastung nicht vorhanden.

Der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen hat sich in seiner Sitzung am 18. September mit dem Gesetzentwurf des GFG 2002 und des Haushaltsbegleitgesetzes 2002 befasst und einmütig gegen den Versuch des Landes protestiert, seine eigenen Finanzprobleme auf Kosten der Gemeinden, Städte und Kreise zu lösen. Er hat dazu folgenden Beschluss gefasst:

Der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen lehnt die vorgesehenen finanziellen Belastungen der Kommunen in Höhe von ca. 183 Mio. € im Zusammenhang mit dem Erlass des GFG 2002 bzw. eines Haushaltsbegleitgesetzes 2002 entschieden ab. Die Kreise in Nordrhein-Westfalen sind weder bereit noch in der Lage, Kürzungen ihrer Finanzausgleichsmasse oder zusätzliche Aufgabenbelastungen hinzunehmen. Eine Sanierung des Landeshaushaltes darf nicht zu Lasten kommunaler Kassen erfolgen, wie dies jetzt geschieht. Die Sparpolitik des Landes muss an den eigenen Politikfeldern, an Personal- und Sachausgaben des Landes ansetzen. Konsolidierungserfolge der Städte, Gemeinden und Kreise dürfen nicht dadurch zunichte gemacht werden, dass das Land diese Erfolge nutzt und die Kommunen zur eigenen finanziellen Entlastung noch weiter finanziell belastet.

Der Vorstand des Städtetages Nordrhein-Westfalen und das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen haben in der Sache übereinstimmende Beschlüsse gefasst.

Im einzelnen ist zum GFG 2002 und zum Haushaltsbegleitgesetz 2002 folgendes anzumerken:

1. Eckdaten des GFG 2002

Der Gesetzentwurf für das GFG 2002 basiert auf den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzungen. Auch auf der Grundlage dieser Ergebnisse, die geringere Steigerungsraten als noch im November 2000 geschätzt, erwarten lassen, steigt die Verbundmasse um +2,2 % auf 7.532,27 Mio. € an. Gleichzeitig sinken aufgrund eines niedrigeren Ansatzes für Einheitslasten gegenüber dem Steuerverbund 2001 die Vorwegabzüge hierfür um 133,615 Mio. € auf 119,000 Mio. €. Daraus ergibt sich an eine Steigerungsrate des zur Verfügung stehenden Verbundbetrages gegenüber dem Steuerverbund 2001 von 4,2 %.

Quasi in letzter Sekunde ist indessen in den Entwurf des GFG noch ein weiterer Vorwegabzug in Höhe von 81,300 Mio. € als „Kommunaler Beitrag Krankenhausinvestitionen“ eingebracht worden. Der zur Verfügung stehende Verbundbetrag verringert sich damit auf 7.328,470 Mio. €; die Steigerungsrate beträgt gegenüber 2001 nunmehr 3,4 %.

Im Haushaltsjahr 2002 ist nicht daran gedacht, den Verbundsatz und die Verbundgrundlagen zu verändern. Auch das Befrachtungsvolumen bleibt unverändert.

Die Schlüsselmasse soll insgesamt gegenüber dem GFG 2001 nicht angetastet werden, sondern 3 % angehoben werden. Die kommunalen Spitzenverbände haben deutlich gemacht, dass sie erwarten, dass die Schlüsselmasse ebenso wie der Allgemeine Verbundbetrag und die Zweckzuweisungen um 4,2 % steigt. Einzelheiten ergeben sich aus der nebenstehenden Tabelle „Aufteilung der zur Verfügung stehenden Verbundmasse 2002“.

2. Haushaltsbegleitgesetz 2002

Im Juli 2001 hat das Landeskabinett über das GFG 2002 abschließend beraten und folgende Änderungen und Ergänzungen beschlossen, mit denen erhebliche finanzielle Belastungen für die Kommunen vorhanden sind (vgl. im einzelnen die „Kürzungsliste“ für die Sitzung des Landeskabinetts am 20.07.2001):

- Beteiligung der Kommunen mit 20 % an den Investitionen im Rahmen des Krankenhausgesetzes	81.300 Mio. €
- Reduzierung des Landesanteils am Unterhaltsvorschussgesetz auf 20 %	30.000 Mio. €
- Auslauf freiwilliger Leistungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	14,6 Mio. €
- Kürzungen in Teilbereichen des Landesaltenplanes	5,2 Mio. €
- Kürzungen beim kommunalen Straßenbau	2,7 Mio. €
- Kürzungen beim kommunalen Radwegebau	2,2 Mio. €
- Hochwasserschutz	2,8 Mio. €
- Familienhilfe und Kinderhilfe	10,2 Mio. €
- Landesjugendplan	12,1 Mio. €

Die Kürzungen sollen in einem Haushaltsbegleitgesetz vorgenommen werden, das inzwischen ebenfalls in den Landtag eingebracht wurde. Wichtig dabei ist, dass, sieht man einmal von der Beteiligung der Kommunen an den Krankenhausinvestitionen sowie der Kürzung des Landesanteils am Unterhaltsvorschussgesetz ab, bisher nichts darüber bekannt ist, welche Zuweisungen im einzelnen und welche Detailregelungen von Förderprogrammen betroffen sein sollen. Informationen dazu waren bisher weder aus dem Innenministerium noch aus den Fachressorts zu erhalten. Eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände hierzu hat bislang nicht stattgefunden.

3. Bewertung des GFG und des Haushaltsbegleitgesetzes 2002

Die nach dem GFG zu erwartenden **Steigerungen des Verbundbetrages und der Schlüsselzuweisungen** sind aus kommunaler Sicht sicherlich zu **begrüßen**. **Abzulehnen** sind hingegen die vorgesehenen **finanziellen Belastungen der Kommunen** durch das **Haushaltsbegleitgesetz 2002** sowie den vorgesehenen **Vorwegabzug zur Finanzierung der Krankenhausinvestitionen**.

a) Bessere Finanzsituation in den Kommunen?

Zur Rechtfertigung der vorgesehenen finanziellen Belastungen der Kommunen wird im GFG 2002 dargestellt, dass die Finanzsituation der Kommunen sich wesentlich besser darstelle als die des Landes. Eine Einbeziehung der Kommunen in die Konsolidierungsmaßnahmen des Landes sei „unumgänglich“. Für den Vergleich zwischen der Finanzsituation des Landes und der der Kommunen wird auf drei Parameter abgestellt, nämlich

- den Finanzierungssaldo,
- den Schuldenstand und
- die Zinsbelastung.

In allen drei Parametern schnitten die Kommunen besser als das Land ab: Der negative Finanzierungssaldo des Landes liege mit 2,1 Mrd. € weit über dem für 1999 positiven Finanzierungssaldo der Kommunen in Höhe von 0,4 Mrd. €. Der Schuldenstand des Landes sei Ende 2000 mit 76,7 Mrd. € auf nahezu das dreifache desjenigen der Kommunen angewachsen, der zudem seit 1993 konstant auf einem Niveau von ca. 22 Mrd. € gehalten werden konnte. Hieraus folge zugleich auch, dass die Zinsausgaben des Landes seit 1998 mehr als das Doppelte der gemeindlichen betragen.

Die vorgenannten Entwicklungen sollen nicht bestritten werden. Sie sind allerdings nicht zufällig entstanden, sondern soweit die Kommunen betroffen sind, Folge einer seit Jahren praktizierten **Konsolidierungspolitik** in den Kommunen, von der das Land weit entfernt ist. So stellt das Innenministerium in seinem Kommunalfinanzbericht vom Mai diesen Jahres fest, dass die kommunalen Ausgaben nach einer Steigerungsrate von 2,4 % im Jahre 1999 im Haushaltsjahr 2000 nur um 0,7 % gestiegen sind. Noch deutlicher wird das Bild bei den Personalkostensteigerungen: Diese sanken 1998 um -1,4 % und stiegen 1999 bzw. 2000 um lediglich 0,6 bzw. 1,3 % an - deutliche Belege für den Konsolidierungskurs der Kommunen, die sich jetzt um die Früchte ihrer Sparpolitik gebracht sehen. Denn von ähnlichen Anstrengungen durch das Land mit entsprechenden Erfolgen ist bislang nichts zu sehen gewesen.

Davon abgesehen hinkt der Vergleich der Finanzsituation Land/Kommunen aus mehreren Gründen und ist deshalb nicht tragfähig, um die vorgeblich bessere Entwicklung zugunsten der Kommunen zu belegen:

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Daten, die für den Vergleich herangezogen wurden, auf der kommunalen Kassenstatistik beruhen. Diese enthält freilich nur unzureichende Aussagen zur kommunalen Finanzsituation: So fehlen die Angaben über Kassenkredite, die insbesondere bei finanzschwachen (Groß-)Städten einen erheblichen Umfang angenommen haben. Auch bleiben die Schuldenstände der selbständigen kommunalen Unternehmen unberücksichtigt. Dasselbe gilt für die Nettokreditaufnahme und die Zinsausgaben. Die Tatsache, dass es zahlreiche Kommunen gibt, die durch Ausgliederungen ihre Schuldenstände erheblich reduziert haben, findet so keine Berücksichtigung. Der Vergleich ergibt ein schiefes und unzutreffendes und damit geschöntes Bild.

Erhebliche Zweifel gibt es auch daran, ob der Parameter „Kreditaufnahme“ ein geeigneter Vergleichsmaßstab ist. Kommunale Kredite sind nach den einschlägigen Regelungen nur für Investitionen zulässig. Kassenkredite können nur als Liquiditätshilfe aufgenommen werden. Anders die Situation beim Land: Eine Differenzierung zwischen konsumtiven und investiven Krediten gibt es nicht. Zudem bleibt bei dem Vergleich die Ursache für die im Vergleich zum Land geringere Kreditaufnahme der Kommunen unberücksichtigt. Nicht die gestärkte Finanzkraft der Kommunen ist dafür ursächlich, sondern umgekehrt führt die Finanzschwäche vieler Kommunen zu einem Weniger an Krediten, denn Tilgung und Kreditbeschaffungskosten müssen aus den Verwaltungshaushalten finanziert werden. Die seit Jahren zurückgehenden kommunalen Investitionen (1998 -3,9 %; 1999 +0,4 %; 2000 -1,3%) sind für diese Sachlage ein deutlicher Beleg.

Feststellen lässt sich damit: Das Land rechnet die Kommunen anhand unzutreffender Parameter reich, um dann daraus den Schluss zu ziehen, dass es an der Zeit ist, dass sich die Kommunen an der Sanierung des Landeshaushaltes beteiligen müssen. Dies ist in hohem Masse mit der Wirklichkeit in den Kommunen nicht zu vereinbaren, die auch dem Land bekannt ist: Angesichts der in zahlreichen Kommunen zusammenbrechenden Gewerbesteuereinnahmen, die viele Kommunen in diesem und im nächsten Haushaltsjahr zu einem verstärkten Sparkurs zwingt, hat der Innenminister kürzlich eine Gemeindefinanzreform mit dem Ziel einer Verstetigung der kommunalen Einnahmen verlangt. Haushaltssicherungskonzepte in bisher mehr als 90 Kommunen mit steigender Tendenz und in Bezug auf das Ziel der Haushaltssanierung ungewissem Ausgang sprechen ebenfalls für sich und belegen deutlich, dass die Kommunalfinanzen alles andere als in einem besseren Zustand als die des Landes sind. Allerdings: Die Kommunen haben gespart und damit häufig ihre Handlungsfreiheit gesichert. Hier liegt wohl der entscheidende Unterschied zum Land, dass in gleichem Umfang Konsolidierungsanstrengungen bislang hat vermissen lassen. Jetzt wird aus den Sparanstrengungen ein Schuh: Die Kommunen werden an der Sanierung des Landeshaushalts beteiligt, weil sie sich zum großen Teil erfolgreich um die Konsolidierung ihrer Haushalte bemüht haben. Aus kommunaler Sicht ist ein solches Vorgehen des Landes strikt abzulehnen. Das Land ist vielmehr selbst verpflichtet, seine Haus-

haltsprobleme durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen bei den Personal- und Sachausgaben, nicht aber zu Lasten kommunaler Kassen zu lösen.

b) Keine Beteiligung der Kommunen an den Krankenhausinvestitionen

Nicht in Betracht kommen kann eine Beteiligung der Kommunen an den Investitionskosten für die Krankenhäuser. Gründe dafür, warum gerade hier eine kommunale Mitverantwortung bestehen soll, werden im Gesetzentwurf für das GFG 2002 und das Haushaltsbegleitgesetz 2002 nicht mitgeteilt. Es sind wohl die finanzielle Dimension dieses Ausgabenblocks und die Möglichkeit, in den nächsten Haushaltsjahren die Quote kommunaler Mitfinanzierung noch zu steigern, die ausschlaggebend für die Wahl dieses Haushaltsansatzes als Feld kommunalen finanziellen Engagements waren. Dabei geht es um ein Aufgabenfeld, in dem die Kommunen zwar einen Sicherstellungsauftrag haben. Entscheidungen über die Förderung von Investitionen in Krankenhäusern treffen sie indessen nicht, sondern ausschließlich die Bezirksregierungen. Über den Vorwegabzug im GFG werden sie damit zur Finanzierung von originären Landesaufgaben herangezogen, auf deren Kostenstrukturen sie keinen Einfluss nehmen können. Eine solche Entwicklung ist neu; angesichts der fehlenden Mitentscheidungsrechte der Kommunen und der ausschließlichen Verantwortung des Landes ist sie nicht akzeptabel.

c) Leistungen für Jugendliche und Familien

Durch das Haushaltsbegleitgesetz sind erhebliche Einschnitte in der bisherigen (finanziellen) Verantwortung des Landes für Jugendliche und Familien zu Lasten kommunaler Kassen geplant: Zusätzlich 30 Mio. € (= 80 % des Landesanteils) beim Unterhaltsvorschussgesetz, 12,15 Mio. € Kürzungen beim Landesjugendplan, 10,28 Mio. € bei der Familien- und Kinderhilfe sind in der Diskussion.

aa) Unterhaltsvorschussgesetz

Zur Erinnerung: Das Unterhaltsvorschussgesetz sollte ursprünglich von Bund und Ländern finanziert werden. In Nordrhein-Westfalen ist davon hinsichtlich des Landesanteils nur noch ein kümmerlicher Rest von 20 % verblieben. Die finanziellen Mehrbelastungen sind schon vor diesem Hintergrund nicht akzeptabel. Sie können auch deshalb nicht akzeptiert werden, weil das Land die Kommunen mit den finanziellen Lasten der veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse damit nicht nur im Bereich der Lasten der demographischen Entwicklung (hier vor allem Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe), sondern auch bei den Alleinerziehenden zunehmend alleine lässt.

Das Unterhaltsvorschussgesetz, das 1980 als Bundesgesetz eingeführt und zum damaligen Zeitpunkt je zur Hälfte von Bund und Ländern finanziert wurde, hat sich zu einer immer stärkeren finanziellen Belastung der kommunalen Haushalte entwickelt. Bereits zum 01.01.1999 wurden im Rahmen des

damaligen Haushaltssicherungsgesetzes die kreisfreien Städte und Kreise sowie die kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt in NRW verpflichtet, sich mit 50 % an den Geldleistungen, die nach § 8 Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) vom Land zu tragen sind, zu beteiligen. Mit dem Haushaltssanierungsgesetz des Bundes wurde zum Jahresbeginn 2000 § 8 UVG insoweit geändert, als sich der Bund an Geldleistungen nach dem UVG nur noch zu einem Drittel beteiligt. Dieser Änderung hat das Land NRW im Bundesrat zugestimmt. Dies bedeutet, dass die Kommunen insgesamt heute bereits 33 % der Geldleistungen nach dem UVG selbst zu tragen haben, obwohl sie auf die Entwicklung und Zahl der Unterhaltsschuldner keinen Einfluss haben. Es widerspricht der verfassungsrechtlichen Systematik, wenn staatliche Geldleistungsgesetze aus kommunalem Geld bezahlt werden sollen, nur weil das Land die Kommunen mit der verwaltungsmäßigen Abwicklung des Gesetzes beauftragt hat.

Bei den Geldleistungen nach dem UVG handelt es sich um eine staatliche und nicht um eine kommunale Aufgabe. Mit einer Steigerung des kommunalen Anteils an den Geldleistungen nach dem UVG wird der von den kommunalen Spitzenverbänden vertretene Grundsatz nach Konnexität und Sozialhilfeneutralität von Landesgesetzen erneut verletzt. Aufgrund der desolaten Lage der kommunalen Haushalte ist es nicht hinnehmbar, wenn das Land seine Finanzprobleme auf dem Rücken der Kommunen austrägt. Die Kommunen sind weder bereit noch in der Lage, weitere Ausgabenverlagerungen vom Land auf die Kreise, Städte und Gemeinden hinzunehmen.

Schon bei der bisherigen Lastenaufteilung bleibt der erhebliche Vollzugsaufwand in den Kommunen völlig unberücksichtigt. Rechnet man die Vollzugskosten den bereits heute von den Kommunen zu tragenden Kosten an den Geldleistungen hinzu, summiert sich die kommunale Beteiligungsquote auf 45 % des Aufwandes, so dass es nicht zu einer vom UVG eigentlich gewollten angemessenen Aufteilung der Kosten zwischen Land und Kommunen kommt. Die kommunalen Spitzenverbände haben sich deshalb dafür ausgesprochen, den Kommunen nicht nur einen ihrem Anteil an den Leistungen nach dem UVG entsprechenden Prozentsatz an den Einnahmen, sondern 100 % der Einnahmen zu überlassen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass dem erheblichen Vollzugsaufwand angesichts einer Vielzahl nicht zahlungsfähiger Unterhaltsschuldner nur bescheidene Rückflüsse gegenüber stehen. Die Kommunen haben keine Möglichkeit mehr, ihren Einnahmeanteil zu steigern.

Die Landesregierung geht in ihrer Begründung zu der von ihr verfolgten Gesetzesänderung von der Annahme aus, dass der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Gesamtzahl der Empfänger von Leistungen nach dem UVG in NRW durchschnittlich bei mehr als 80 % liege und deshalb eine entsprechende Beteiligungsquote geboten sei. Richtig ist, dass der Anteil von Sozialhilfeempfängern an der Gesamtzahl der Empfänger von Leistungen nach dem UVG unterschiedlich ist und im Durchschnitt unter 80 % liegt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich bei den Geldleistungen nach dem

UVG um eine vorrangige staatliche Aufgabe handelt. Die Geldleistungen nach dem UVG sollen bewirken, das wirtschaftliche Existenzminimum von Unterhaltsberechtigten zu sichern und ihnen ein Leben unabhängig von der Sozialhilfe zu ermöglichen. Die Sozialhilfe ist von ihren Grundprinzipien her eine nachrangige, bedarfsabhängige und individuelle Hilfe im Einzelfall. Geldleistungen nach dem UVG sind deshalb wie andere staatliche Geldleistungen, z. B. das Wohngeld, bei der Gewährung von Sozialhilfe anzurechnen. Sozialhilfe erhält nach § 2 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) gerade nicht, wer die erforderliche Hilfe von Träger anderer Sozialhilfeleistungen erhält. Die nach dem UVG berechtigten Kinder unter 12 Jahren erhalten daher in der Regel keine laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, denn sie haben durch ein eigenes Einkommen, das sich aus den UVG-Leistungen und dem ihnen anzurechnenden Kindergeld sowie dem anteiligen Wohngeld ergibt, keinen Anspruch auf laufende Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz. Es widerspricht dem Sinn und Zweck des Subsidiaritätsgrundsatzes der Sozialhilfe, bei der Bereitstellung anderer Leistungen, aufgrund derer sich eine Bedürftigkeit im Rahmen der Sozialhilfe nicht ergibt, von einer Entlastung zu sprechen. Folgte man dieser Argumentation, ginge man von einem grundsätzlichen Anspruch auf Sozialhilfe aus, so dass die verschiedensten Einkommensarten (Vermögen, Arbeitseinkommen, Arbeitslosengeld, Renten, Pensionen etc.) nur der „Entlastung“ der Sozialhilfe gelten würden. Die Tatsache, dass der Wegfall des Einkommens häufig und oft zwangsläufig zur Inanspruchnahme von Leistungen dem BSHG führt, kann nicht im Umkehrschluss dazu führen, das Vorhandensein von Einkommen, sei es durch andere Träger von Sozialleistungen oder andere Quellen, als Entlastung der Sozialhilfe zu betrachten. Noch weniger kann dies dazu führen, den Kreisen und kreisfreien Städten als Träger der Sozialhilfe die anderen Sozialleistungen aufzubürden, um hierdurch eine effektive „Entlastung“ auszugleichen.

Die kommunalen Spitzenverbände haben sich dafür ausgesprochen, falls das Land an seiner Absicht festhält, die Kommunen entsprechend dem Anteil des Sozialhilfeempfänger an den Empfänger von Geldleistungen nach dem UVG zu beteiligen, das UVG unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes abzuschaffen und die Unterhaltsberechtigten auf die zivilrechtliche Durchsetzung ihrer Ansprüche zu verweisen.

Die kommunalen Spitzenverbände haben nachdrücklich darum gebeten, den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des UVG zurückzunehmen.

bb) Familien- und Jugendhilfe

Nicht danach gefragt wird auch, wie die **kommunalen Erziehungsberatungsstellen** und die kommunalen Kinder- und Jugendzentren, die von den Kürzungen betroffen sind, demnächst finanziert werden sollen. Reduzierungen des Angebots wegen fehlender Mittel müssen von den Kommunen vor Ort ver-

antwortet und umgesetzt werden. Dies ist nicht zu akzeptieren, da die Ursachen hierfür letztlich im Kürzungsprogramm des Landes zu suchen sind. So wird über den finanziellen Hebel Verantwortung auf die Kommunen verschoben.

Angesichts der Finanzsituation der nordrhein-westfälischen Kommunen erwarten wir im übrigen, dass die im Landesjugendplan vorgesehenen Kürzungen den Bestand des derzeitigen Angebotes im Bereich der **offenen Jugendarbeit** in Frage stellen. Die vorgesehene komplette Einstellung der Förderung von Jugendzentren in kommunaler Trägerschaft mit Wirkung zum 01.01.2002 wird angesichts der kommunalen Finanzlage zu untragbaren Konsequenzen für die betroffenen Angebote und Institutionen führen. Die Existenz zahlreicher Jugendzentren und Jugendclubs, Spielplätze, Spielmobile oder Mädchentreffs gerade auch in sozial benachteiligten Wohngebieten würde ernsthaft gefährdet. Ein Rückzug des Landes aus der jahrelangen Förderung ist von den Kommunen nicht mehr durch Einsparungen oder Umschichtungen aufzufangen. Gerade die präventive Arbeit mit Kindern und Jugendlichen müsste mangels ausreichender Fördermittel zurückgefahren werden, so dass geradezu absehbar erscheint, dass die Kosten für aufwendigere Hilfeformen in den nächsten Jahren steigen werden, sollten die Kürzungspläne realisiert werden. Nicht zuletzt würden auch bislang gut funktionierende Kooperationen von Schulen und Jugendzentren getroffen und viele Projekte der Ganztagsbetreuung von Schulkindern damit zur Disposition gestellt. Gerade dies liefe einem auch vom Land immer wieder erklärten Schwerpunkt der Landespolitik zuwider.

Im Bereich der **Ehe-, Familie-, Lebens- und Erziehungsberatung** sieht der Landeshaushalt 2002 eine komplette Streichung der Landeszuschüsse für Beratungsstellen in kommunaler Trägerschaft vor. Gerade im Bereich der Erziehungsberatung werden problembezogene Hilfen und präventive Angebote vorgehalten, die erheblich kostenintensivere Hilfen verhindern und Krisen in Familien erfolgreich klären können. Die Nachfrage bei Beratungsangeboten ist nach allen vorliegenden Daten landesweit in den letzten Jahren deutlich und kontinuierlich gewachsen. Angesichts der kommunalen Finanzlage sind die Kreise, Städte und Gemeinden außer Stande, auch nur teilweise in die ausfallende Landesförderung einzutreten, so dass nachhaltige Einschnitte in das bestehende, unter größten finanziellen Anstrengungen der Kommunen beibehaltene wohnortnahe Netz von Beratungsstellen zu befürchten sind.

Die im Landeshaushalt 2002 beabsichtigte **Streichung der Förderung der Familienerholung** trifft insbesondere die Familien, für die ohne diese Fördermittel eine gemeinsame Erholungsmaßnahme nicht möglich ist. Damit sind insbesondere einkommensschwache und kinderreiche Familien sowie Familien mit behinderten Kindern betroffen. Die geltenden Förderrichtlinien stellen sicher, dass die Förderung ausdrücklich auf diese Gruppen beschränkt bleibt; eine Streichung des Zuschusses würde die Zusammensetzung der Teilnehmer an den entsprechenden Erholungsmaßnahmen einseitig zu Lasten von ohnehin schon benachteiligten Familien verändern.

Insgesamt ist festzustellen, dass die geplanten Einsparungen des Landes im Bereich der Jugend- und Familienförderung den bisherigen von der Landesregierung veröffentlichten Aussagen zur Wertigkeit der Familienpolitik diametral entgegenstehen.

d) Straßen- und Radwegebau

Auch eine Kürzung der Mittel für den Straßen- und Radwegebau lehnen wir entschieden ab. Der Mobilität kommt in unserer Gesellschaft entscheidende Bedeutung zu. Deshalb kann eine Streichung der ohnehin nur geringen Mittel für die Verkehrsentwicklung auf kommunaler Ebene nicht hingenommen werden.

4. Keine Abstriche in der finanziellen Unterstützung der Kreise als Aufgabenträger und Anteilseigner kommunaler Verkehrsunternehmen

Die Kreise können als Aufgabenträger und überwiegend auch als Anteilseigner kommunaler Verkehrsunternehmen keine zusätzlichen finanziellen Belastungen verkraften. Dies gilt umso mehr, als absehbar ist, dass sich die Haushaltslage der Kreise im Zuge der auf Landesebene gegenwärtig diskutierten Sparmassnahmen zu Lasten kommunaler Haushalte verschlechtern wird und die bislang im Rahmen des Querverbundes für den ÖPNV aufgewendeten Mittel künftig nicht mehr bzw. nicht mehr in gleicher Höhe zur Verfügung stehen werden. Der Landkreistag NW erwartet deshalb, dass das Land in der finanziellen Unterstützung für den ÖPNV keine Einschränkungen vornimmt, sondern im Gegenteil die finanzielle Unterstützung im Rahmen des Machbaren derart erhöht, dass auch unter geänderten Rahmenbedingungen eine angemessene Erfüllung der den Kreisen obliegenden Aufgabe möglich ist.

Überlegungen, die bisherige Planungs- und Organisationspauschale in Höhe von 1 Mio. DM anderen Finanzierungsinstrumenten zuzuschlagen oder gar abzuschaffen, ist vor diesem Hintergrund eine deutliche Absage zu erteilen. Denn für die Kreise hat sich die Pauschale als unverzichtbar erwiesen, um positive Ergebnisse der Regionalisierung nachhaltig abzusichern. Mit der Pauschale konnten nicht nur die benötigten Arbeits- und Sachkapazitäten finanziert werden. Zudem vermochten viele Kreise erst mit den Pauschalmitteln auf die jeweiligen Gegebenheiten bezogene, innovative Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV zu finanzieren.

Der Landkreistag NW lehnt ferner die im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2002 – Landtagsdrucksache 13/14000 – vorgesehene Änderung des § 12 Regionalisierungsgesetz ab. Danach ist vorge-

sehen, die 25%-ige Komplementärfinanzierung durch Landesmittel bei ÖPNV-bezogenen GVFG-Maßnahmen nicht mehr gesetzlich festzuschreiben. Hierdurch wird dem Land die Möglichkeit eröffnet, sich aus der Komplementärfinanzierung mit Landesmitteln langfristig zurückzuziehen. Bei einer Beibehaltung der bisherigen Fördersätze bliebe in solchem Fall nur der Rückgriff auf Regionalisierungsmittel des Bundes, die jedoch an sich für derartige Maßnahmen nicht vorgesehen sind.

5. Schulpauschale

Neu im GFG 2002 ist die Einführung einer Schulpauschale. Diese soll 460 Mio. € betragen und nach der Anzahl der Schüler verteilt werden, wobei für jeden Schüler rechnerisch rd. 170 € zur Verfügung stehen. Weiter sind Mindestbeträge vorgesehen, die für Gemeinden 175.000 €, Kreise 300.000 € und die Landschaftsverbände je 1.500.000 € betragen sollen. Aus dieser Schulbaupauschale sollen finanziert werden

- Neubaumaßnahmen,
- Sanierungsmaßnahmen und
- EDV-Ausstattung.

Einbezogen werden in die Schulpauschale soll auch die bisherige Zuweisung für Schülerfahrikosten in Höhe von 35 Mio. DM.

a) Generelle Zustimmung zur Schulbaupauschale

Der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen hat dieser Pauschalierung prinzipiell zugestimmt, jedoch zugleich gefordert, dass die Pauschalierung sicherstellen muss, dass die Mittel nach angemessenen Kriterien zugewiesen werden, die Schlüsselzuweisungen wegen der Schulpauschale nicht gekürzt werden und das Land sich finanziell an der Schulförderung beteiligen sollte.

Diesen strukturellen Forderungen des Vorstandes ist weitgehend Rechnung getragen worden. Insbesondere ist die Finanzierungsproblematik nicht dadurch gelöst worden, dass die Schlüsselzuweisungen im GFG gekürzt wurden. Angesichts des enormen Sanierungsbedarfs, der mit 12 Mio. DM angegeben wird, des Nachholbedarfs beim Schulneubau und der enormen finanziellen Anstrengungen, die für die Ausstattung von Schulen mit neuen Medien (ca. 1,8 Mio. DM) und ihrer Betreuung (ca. 740 Mio. DM jährlich) notwendig sind, sollte das Land nicht aus seiner finanziellen Mitverantwortung entlassen werden. Allerdings hat das Land bislang keine eigenen Mittel in die Schulbaupauschale eingebracht. Dieser Forderung sollte das Land umgehend Rechnung tragen.

b) Einbeziehung der Zuweisungen für Schülerfahrtkosten in die Schulpauschale

Vorgesehen ist, die Zuweisungen für Schülerfahrtkosten in Höhe von 35 Mio. DM in die Schulpauschale einzubinden. Wie sich aus der anliegenden Aufstellung der vom Land als Zuweisungen für Schülerfahrtkosten in den Jahren 1996 bis 2000 gezahlten Beträge ergibt, haben die Kreise in Nordrhein-Westfalen von dieser Zuweisung in unterschiedlicher Höhe profitiert. Teilweise sind sehr hohe Zuweisungen zu verzeichnen (Rhein-Sieg-Kreis, Märkischer Kreis, Oberbergischer Kreis, Kreis Lippe); einzelne Kreise haben nur sehr wenige Mittel oder überhaupt keine Beträge erhalten. Dabei ist festzustellen, dass sich Unterschiede in der Zuweisung aus der Fläche nicht begründen lassen.

Durch die Ausgleichsleistungen für überdurchschnittliche Schülerfahrtkosten, die 1974 eingeführt worden sind, sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass es im ländlichen Raum einige Schulträger gibt, deren Ausgaben pro Schüler für Schülerfahrtkosten deutlich über dem Landesdurchschnitt liegen. Dieser beträgt DM 223,00 pro Schüler (DM 201,00 bei Halbtagschulen und DM 390,00 bei Ganztagschulen). Die Verteilung der Finanzmittel ist jährlich durch Runderlass geregelt worden. Berechnungsgrundlage sind bisher die Ist-Ausgaben der betreffenden Kommune für Schülerfahrtkosten und die Schülerzahlen des jeweils vorletzten Jahres gewesen. Überschreiten die Schülerfahrtkosten je Schüler einen bestimmten Betrag, ist eine Zuweisung gezahlt worden (2000 betrug er für Bezirksfachklassen DM 63,32 und für die übrigen Schulen – ohne Berufsschulen – DM 893,79). Das Innenministerium hat auf der Grundlage des Jahresberichts des Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen 1997 schon in der Vergangenheit Überlegungen angestellt, die Zuweisungen für überdurchschnittliche Schülerfahrtkosten zu streichen. Zur Begründung wird im Wesentlichen darauf hingewiesen, dass das Zuweisungsverfahren problematisch sei. Dies gelte insbesondere für die Tatsache, dass nicht nach Bedarf, sondern nach den tatsächlichen Aufwendungen gezahlt werde. Hierdurch seien keine Anreize gegeben, die Kosten für diese Aufgabe möglichst zu minimieren – im Gegenteil: Es würden Anreize geschaffen, die Durchschnittssätze erheblich zu überschreiten, um in den Genuss der Zuwendungen der überdurchschnittlichen Schülerfahrtkosten zu kommen. Die kommunalen Spitzenverbände haben dem mündlich und durch ein gemeinsames Schreiben des Städte- und Gemeindebundes NW und des LKT NW vom 18.01.2000 widersprochen. Weiter sind die Erhebungsbögen überarbeitet worden mit dem Ziel, diese zu optimieren und das Verfahren zu vereinfachen.

An den Ausgleichsleistungen für überdurchschnittliche Schülerfahrtkosten in Höhe von 35 Mio. DM sollte festgehalten werden. Einer Einbeziehung in die Schulpauschale sollte widersprochen werden. Das ergibt sich zunächst daraus, dass der ländliche Raum schon angesichts der Entfernungen und einer häufig ungünstigen Siedlungsstruktur mit vielen Teilorten und einer überdurchschnittlichen Zahl auswärtiger Schülerinnen und Schüler sowie eines schwach ausgeprägten Liniennetzes des ÖPNV mit Schülerfahrtkosten erheblich höher als die kreisfreien Städte belastet sind. Darüber hinaus sollten die

Möglichkeiten der Verfahrenvereinfachung, die durch das neue Erhebungsverfahren erst kürzlich eingeführt worden sind, zunächst abgewartet werden. Schließlich kann gegen die Abschaffung der Ausgleichsleistungen für überdurchschnittliche Schülerfahrtkosten nicht ins Feld geführt werden, dass es kein mathematisches Modell gibt, das es ermöglicht, den erhöhten Bedarf unter Verwendung verschiedener Indikatoren zu beschreiben, sondern dass als einzige Abrechnungsmöglichkeit die tatsächlichen Kosten verbleiben. Insbesondere ist der Auffassung des Innenministeriums zu widersprechen, hierdurch würden die kommunalen Gebietskörperschaften geradezu eingeladen, höhere Schülerfahrtkosten zu produzieren. Dieser Einwand ist schon deshalb nicht durchschlagend, weil nur Teilbeträge der höheren Schülerfahrtkosten erstattet werden.

Düsseldorf, 10.10.2001